BUREAU DU DIRECTEUR
PARLEMENTAIRE DU
BUDGET

OFFICE OF THE
PARLIAMENTARY
BUDGET OFFICER

CANADA

Rapport d'étape sur la phase 1 du plan Investir dans le Canada

Ottawa, Canada
22 août 2018
www.pbo-dpb.gc.ca

Le directeur parlementaire du budget (DPB) appuie le Parlement en fournissant des analyses, notamment des analyses économiques et financières, dans le but d'améliorer la qualité des débats parlementaires et de promouvoir davantage de transparence et de responsabilité en matière budgétaire.

Analyste principal :
Negash Haile, adjoint de recherche

Collaborateur :
Chris Matier, directeur principal

Ce rapport a été préparé sous la supervision de :
Jason Jacques, directeur principal

Nancy Beauchamp et Jocelyne Scrim ont contribué à la préparation du rapport pour publication.

Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez nous rejoindre à l'adresse pbo-dpb@parl.gc.ca

Jean-Denis Fréchette
Directeur parlementaire du budget

Table des matières

Résumé	1
1. Contexte	2
2. Phase 1 : Dépenses	4
3. Phase 1 : Incidence économique	9
Notes	11

Résumé

À la demande du Comité sénatorial permanent des finances nationales, le Bureau du directeur parlementaire du budget (DPB) a soumis des demandes d'information aux 11 ministères et organismes fédéraux chargés de la mise en œuvre de la phase 1 du plan Investir dans le Canada (IC), dont la valeur s'élève à 14,4 milliards de dollars. Ces organisations fédérales ont répondu en juin et juillet 2018 en fournissant des détails sur des dépenses totalisant 13,7 milliards concernant ce budget établi sur huit ans.

L'écart entre le budget initial et les dépenses prévues actuelles est partiellement attribuable à une décision récente du gouvernement fédéral de transférer des dépenses d'un montant de 0,2 milliard de dollars de la phase I à la phase II du plan IC. Il est également attribuable à une réponse incomplète de la part de certains ministères fédéraux (Services aux Autochtones Canada et Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada).

Conformément à nos conclusions antérieures, les dépenses fédérales en matière d'infrastructure continuent d'accuser du retard par rapport aux échéanciers de départ du Budget de 2016. En mars 2018, le DPB avait estimé que les dépenses prévues pour les deux premiers exercices de la phase I du plan IC allaient s'élever à 6,2 milliards de dollars; selon les données actuelles, ce montant serait de 6,5 milliards de dollars.

Ce report des dépenses est largement attribuable à des retards de mise en œuvre au sein des gouvernements provinciaux et des administrations municipales. Les dépenses du gouvernement fédéral sont assujetties au rythme des investissements des gouvernements provinciaux et des administrations municipales. La surveillance par le DPB des dépenses en immobilisations provinciales indique d'importantes révisions à la baisse entre les prévisions initiales des provinces et ce qu'elles ont réellement dépensé.

Selon les données de surveillance à jour, le DPB est actuellement d'avis que la phase I d'investissement dans les infrastructures pour l'exercice 2017-2018 a fait augmenter le niveau du PIB entre 0,13% et 0,16 % et créé entre 9 700 et 11 600 emplois.

1. Contexte

Le gouvernement a annoncé dans le Budget de 2016 son intention d'investir plus de 120 milliards de dollars sur 10 ans dans des projets d'infrastructure[1]. Ces investissements avaient pour but de « stimuler la demande à court terme tout en jetant de solides assises pour assurer la croissance à long terme[2] ». Les projets ont été répartis à l'échelle du pays sous forme d'accords bilatéraux de financement avec les provinces.

Les projets d'infrastructure devaient être lancés en deux phases distinctes :

- **Phase 1** : *Investissements à court terme.* Financement destiné à remettre en état et moderniser les réseaux de transport en commun ainsi que les réseaux d'aqueduc et d'eaux usées, à offrir des logements abordables et atténuer les effets négatifs du changement climatique sur l'infrastructure existante. Les investissements dans l'infrastructure étaient principalement axés sur les exercices 2016-2017 et 2017-2018.[3]
- **Phase 2** : *Investissements à long terme.* Financement d'investissements stratégiques axés sur l'énergie propre, la facilitation des échanges commerciaux et la création de la Banque de l'infrastructure du Canada.

Depuis cette annonce dans le Budget de 2016, certains retards ont été observés dans la mise en œuvre de la phase 1. Selon les données transmises par Finances Canada au directeur parlementaire du budget (tableau 1-1) concernant les dépenses prévues initialement pour la phase I, le gouvernement s'attendait à dépenser un peu plus de 10,2 milliards de dollars au cours des exercices 2016-2017 et 2017-2018. Le Budget 2018 a cependant réaffecté 3,6 milliards de dollars de ces dépenses à court terme aux exercices subséquents.

Ce report des dépenses prévues a été corroboré par une enquête menée par le DPB auprès de l'ensemble des ministères et organismes responsables de la mise en œuvre de la phase 1. Notre rapport du mois de mars 2018 indiquait qu'environ la moitié seulement des sommes prévues au budget avaient été attribuées à des projets bien précis[4].

Tableau 1-1 Dépenses prévues au titre de la phase I au cours des deux premiers exercices, par volet d'investissement

En millions $	2016-2017	2017-2018	Exercices futurs	Total
Énoncé économique de l'automne 2016 Allocation	**3 885 $**	**6 268 $**	**4 245 $**	**14 398 $**
Transport en commun	852 $	1 696 $	852 $	**3 400 $**
Infrastructure verte	874 $	1 562 $	2 621 $	**5 057 $**
Infrastructure sociale	1 643 $	1 679 $	119 $	**3 441 $**
Établissements postsecondaires	500 $	1 250 $	250 $	**2 000 $**
Services à large bande dans les communautés rurales	6 $	81 $	413 $	**500 $**
Allocation dans le Budget 2018	**2 794 $**	**3 759 $**	**7 845 $**	**14 398 $**
Transport en commun	45 $	210 $	3 145 $	**3 400 $**
Infrastructure verte	356 $	773 $	3 928 $	**5 057 $**
Infrastructure sociale	1 643 $	1 694 $	109 $	**3 441 $**
Établissements postsecondaires	749 $	1 001 $	250 $	**2 000 $**
Services à large bande dans les communautés rurales	6 $	81 $	413 $	**500 $**

Source : Finances Canada.

2. Phase 1 : Dépenses

Dans la foulée du rapport publié par le DPB en mars 2018 et des témoignages présentés devant divers comités parlementaires, le Comité sénatorial permanent des finances nationales a demandé au DPB de préparer une mise à jour de son enquête sur l'infrastructure.

En mai 2018, le DPB a demandé à 11 ministères responsables de la mise en œuvre de projets de la phase 1 de lui soumettre certaines données financières, soit les détails de toutes les dépenses effectuées dans le cadre de programmes de la phase 1 financées à même le Budget de 2016. Pour éviter les divergences dans la collecte de données, le DPB a consulté Infrastructure Canada dans l'enquête et a reçu de manière indépendante les mêmes données que celles des ministères.

Les ministères et organismes responsables de tous les programmes de la phase 1 ont répondu à cette demande. Cependant, Services aux Autochtones Canada (SAC) et Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada (RCAANC) n'ont pu fournir les détails de leurs dépenses prévues.

Dans l'ensemble, le gouvernement a pu fournir les détails de dépenses totalisant 13,7 milliards de dollars, soit près de 95 % du total du budget de la phase 1. Une part de cet écart est attribuable à une décision récente du gouvernement de reporter un peu plus de 0,2 milliard de dollars de la phase 1 à la phase 2[5]. Le reste s'explique par l'incapacité de SAC et de RCAANC à faire rapport sur leurs dépenses prévues (soit à compter de 2018-2019).

Tableau 2-1 Projections du DPB relativement au profil de dépenses pour la phase 1

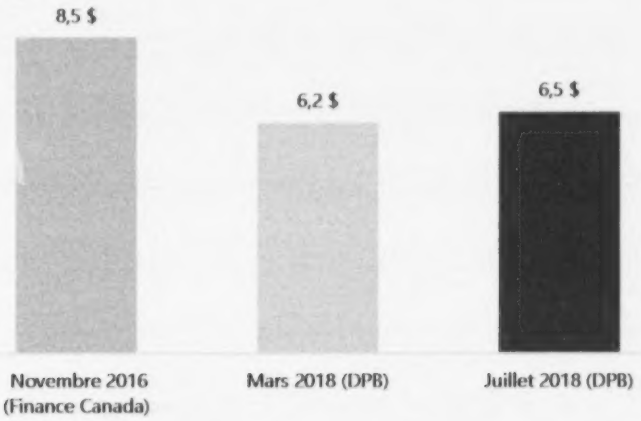
En millions $	**2016-2017**	**2017-2018**	**2018-2019**	**2019-2020**	**2020-2021**	**2021-2022**	**2022-2023***	**2023-2024**	**Total**
Juillet 2018*	2 735 $	3 756 $	2 492 $	2 982 $	2 358 $	53 $	0 $	21 $	**14 398 $**
Mars 2018	2 794 $	3 423 $	2 549 $	3 202 $	2 335 $	85 $	10 $	0 $	**14 398 $**
Écart	-59 $	333 $	-57 $	-220 $	23 $	-32 $	-10 $	21 $	

Sources : Base de données du DPB et Infrastructure Canada.

Note : Comprend un montant de 247,5 millions de dollars transféré de la phase 1 à la phase 2 du plan IC. Les profils de SAC et de RCAANC sont tirés de données fournies par Infrastructure Canada en mai 2018. Les données relatives à l'exercice 2022-2023 pour juillet 2018 seraient de 91 099 $. Les profils de la SCHL sont tirés de données fournies par Infrastructure Canada.

Figure 2-1 Dépenses de la phase 1 en 2016-17 et 2017-18 (comptabilité de caisse)

En milliards $



Sources : Base de données du DPB, Finances Canada et Infrastructure Canada.

Notes : Comprend un montant de 247,5 millions de dollars transféré de la phase I à la phase 2 du plan IC. Les profils de la SCHL sont tirés de données fournies par Infrastructure Canada.

Selon les estimations du DPB, les dépenses en 2016-2017 et 2017-2018 étaient principalement concentrées dans le volet d'investissement Infrastructure sociale (Tableau 2-2).

Le volet Infrastructure sociale a consacré tout juste un peu plus de 3,4 milliards de dollars à une gamme de projets destinés à élargir l'accès au logement abordable, à apporter un soutien à l'apprentissage et à la garde des jeunes enfants, à lutter contre l'itinérance et à remettre en état l'infrastructure sociale et culturelle.

À ce jour, environ 2,9 milliards de dollars ont été consacrés au volet Infrastructure sociale. Un montant additionnel de 350 millions de dollars devrait être dépensé au cours du présent exercice.

Tableau 2-2 Dépenses de la phase I en 2016-17 et 2017-18, par volet d'investissement

En millions $

Volet d'investissement	Données soumises au DPB
Infrastructure verte	1 409 $
Transport en commun	282 $
Infrastructure sociale	3 294 $
Fonds d'investissement stratégique pour les établissements postsecondaires	1 473 $
Collectivités rurales ou situées dans le Nord	34 $
Total	**6 492 $**

Sources : Base de données du DPB et Infrastructure Canada. Le volet d'investissement Infrastructure sociale comprend des données sur la SCHL fournies par Infrastructure Canada. Le volet Infrastructure verte comprend 43 millions de dollars en programmes transférés de la phase 1 à la phase 2.

Le Budget de 2016 prévoyait 5 milliards de dollars pour le financement de l'Infrastructure verte, soit le montant le plus important de tous les volets d'investissement. Les programmes du volet Infrastructure verte ont pour objectif d'aborder les questions touchant le changement climatique et de faire progresser le Canada vers des sources d'énergie plus propres[6].

Au cours des deux premiers exercices, les dépenses des programmes du volet Infrastructure verte totalisaient un peu plus de 1,4 milliard de dollars.

La prestation du volet d'investissement Transport en commun se fait par l'intermédiaire du Fonds pour l'infrastructure de transport en commun. Au total, des investissements d'une valeur de 3,4 milliards de dollars ont permis de moderniser les réseaux de transport en commun municipaux, de soutenir des projets d'immobilisations et de développer des plans d'expansion à long terme pour les infrastructures de transport en commun.

Un montant approximatif de 282 millions de dollars a été dépensé au cours des exercices 2016-2017 et 2017-2018 pour des projets de transport en commun. D'importantes dépenses sont prévues au cours des trois prochains exercices, dont un montant de 1,4 milliard de dollars en 2019-2020.

Le Fonds d'investissement stratégique pour les établissements postsecondaires (FISEP) a consacré 2 milliards de dollars à la modernisation de laboratoires et d'espaces de commercialisation au sein d'établissements postsecondaires.

Un montant de plus de 1,4 milliard de dollars a été déboursé du FISEP à ce jour. Le fonds devrait être totalement déboursé d'ici la fin du présent exercice.

Le Budget de 2016 a financé le programme Brancher pour innover dans le volet Collectivités rurales et nordiques. L'objectif du programme est de permettre à 300 communautés rurales et éloignées de profiter d'un accès Internet haute vitesse. Un montant d'environ 34 millions de dollars a été dépensé au cours des exercices 2016-2017 et 2017-2018.

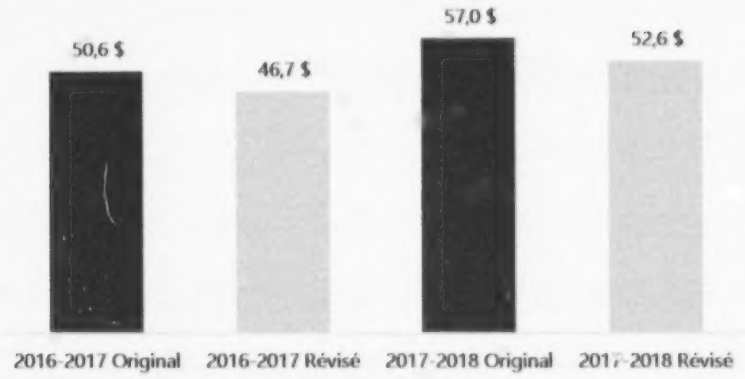
Comme l'a indiqué le DPB au cours de ses divers témoignages devant des comités parlementaires, les reports de dépenses sont largement attribuables à des retards de mise en œuvre au sein des gouvernements provinciaux et des administrations municipales. Le gouvernement fédéral n'est responsable que d'environ 10 % du total des investissements annuels du secteur public en matière d'immobilisations, le reste des investissements provenant d'autres ordres du gouvernement. Pour cette raison, les dépenses du gouvernement fédéral sont assujetties au rythme des investissements des gouvernements provinciaux et des administrations municipales.

La surveillance par le DPB des dépenses en immobilisations provinciales indique que même si les investissements ont vraisemblablement augmenté au cours des deux derniers exercices (près de 6 milliards de dollars), d'importantes révisions à la baisse ont été observées entre les prévisions initiales des provinces et ce qu'elles ont réellement dépensé. Ces révisions à la baisse entraîneraient nécessairement une diminution des dépenses fédérales par rapport aux montants prévus initialement au budget.

Les prévisions des dépenses en immobilisations provinciales ont été revues à la baisse par rapport aux données initiales publiées dans les budgets (figure 2-2). En 2016-2017, le total des dépenses en immobilisations provinciales était de 50,6 milliards de dollars. Dans les révisions budgétaires publiées plus tard au cours de l'exercice, les dépenses en immobilisations avaient diminué pour s'établir à 46,7 milliards de dollars. De façon similaire, le total des dépenses en immobilisations provinciales prévues au budget était de 57,0 milliards de dollars en 2017-2018, mais a par la suite été révisé à 52,6 milliards de dollars.

Figure 2-2 Budgets d'immobilisations des provinces

En milliards $



Source : Budgets provinciaux.

Note : Comme les budgets provinciaux du Québec, de la Saskatchewan et de la Nouvelle-Écosse ne donnent pas les montants révisés pour les exercices précédents, nous avons posé comme hypothèse que les montants révisés étaient égaux aux montants originaux.

Les dépenses supplémentaires infranationales ont une incidence sur l'ampleur de la création d'emploi et sur les avantages de la croissance économique attribuables aux investissements dans l'infrastructure. Les ajustements à la baisse apportés aux projets d'investissement en immobilisations des provinces au cours de la phase 1 pourraient en partie faire contrepoids aux augmentations des investissements en immobilisations du fédéral, ce qui diminuerait vraisemblablement l'ampleur des gains économiques. Des études menées aux États-Unis ont révélé que pour chaque dollar transféré par le gouvernement fédéral aux États destiné à l'infrastructure, le budget des États en matière d'infrastructure augmente seulement de 67 cents[7].

3. Phase 1 : Incidence économique

Dans le cadre de son analyse économique et financière courante, le DPB surveille activement la mise en œuvre du plan IC en vue de déterminer le calendrier et les répercussions du programme de stimulation prévu sur l'économie canadienne. Le Budget de 2016 estimait des dépenses d'infrastructure prévues de 8,5 milliards de dollars (comptabilité de caisse) au cours des exercices 2016-2017 et 2017-2018[8].

Notre rapport du mois de mars 2018 prévoyait des dépenses d'environ 6,2 milliards de dollars en 2016-2017 et 2017-2018. Les données les plus récentes du DPB indiquent que la valeur des dépenses au cours de ces deux exercices s'élèverait à 6,5 milliards de dollars.

Pour fournir aux parlementaires une estimation indépendante et à jour des répercussions économiques des investissements dans l'infrastructure prévus dans le budget de 2016, le DPB a fait une simulation à l'aide de son modèle économique et financier en employant, pour le nouveau profil, de nouvelles hypothèses quant à la réaction de la politique monétaire (tableau 3-1). Selon le contexte économique, les responsables de la politique monétaire pourraient réagir aux nouvelles mesures financières en vue d'empêcher une surchauffe de l'économie et une hausse de l'inflation supérieure à la cible.

Au moment du dépôt du budget de 2016, les estimations indiquaient que l'économie canadienne fonctionnait bien en deçà de sa capacité de production et que le taux directeur se situait près de sa valeur plancher. Ainsi, il était peu probable que la Banque du Canada réagisse aux mesures prévues dans le budget de 2016 pour 2016-2017 et 2017-2018 en augmentant son taux directeur. Par conséquent, dans sa première évaluation de l'incidence économique des mesures budgétaires de 2016, le DPB a supposé que la politique monétaire n'allait pas réagir, ce qui concordait avec l'hypothèse de Finances Canada présentée dans son évaluation de l'incidence économique des mesures budgétaires de 2016.

Toutefois, dans le contexte actuel où l'économie a presque atteint sa pleine capacité de production et où le taux directeur dépasse largement sa valeur plancher, la politique monétaire pourrait réagir aux nouvelles mesures financières, ce qui en réduirait l'incidence sur l'économie. Compte tenu de ce contexte et de l'incertitude entourant la nature de la réaction de la politique monétaire, le DPB a fait une simulation du profil mis à jour des dépenses d'infrastructure prévues dans le budget de 2016 selon les deux hypothèses.

Tableau 3-1 Phase 1 Incidence économique

Sans réaction de la politique monétaire

	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
Dépenses d'infrastructure (en millions $)	2 735	3 756	2 491	2 981	2 357	53	0
Multiplicateur de l'investissement en infrastructure	0,9	1,0	1,2	1,4	1,5	1,5	1,6
Incidence sur le PIB réel (%)	0,11	0,16	0,14	0,17	0,15	0,08	0,06
Incidence sur l'emploi (en milliers)	5,4	11,6	14,0	16,2	17,0	13,7	10,5
Incidence sur les équivalents temps plein (en milliers)	8,3	16,9	19,2	22,1	22,7	17,1	12,7

Avec réaction de la politique monétaire

	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
Dépenses d'infrastructure (en millions $)	2 735	3 756	2 491	2 981	2 357	53	0
Multiplicateur de l'investissement en infrastructure	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Incidence sur le PIB réel (%)	0,1	0,13	0,08	0,1	0,08	0,0	0,0
Incidence sur l'emploi (en milliers)	5,1	9,7	9,8	10,3	9,8	5,8	3,1
Incidence sur les équivalents temps plein (en milliers)	7,7	14,1	13,4	13,9	12,8	6,5	3,1

Source : DPB.

Selon le profil mis à jour fourni dans le budget de 2018, le DPB a estimé que les dépenses d'infrastructure prévues dans le budget de 2016 ont fait augmenter le niveau du PIB réel entre 0,13 % et 0,16 % en 2017-2018, créant ainsi entre 9 700 et 11 600 emplois environ.

Le DPB estime que les investissements dans les infrastructures prévus dans le budget de 2016 feront augmenter de façon modeste le PIB réel et l'emploi pour le reste de l'horizon de planification. Cela dit, avec l'hypothèse selon laquelle les responsables de la politique monétaire réagissent en augmentant les taux d'intérêt, les répercussions sur le PIB réel seront entièrement annulées d'ici 2021-2022.

Notes

1. **Budget de 2016.** https://www.budget.gc.ca/2016/docs/plan/budget2016-fr.pdf.
2. **Budget de 2016.** https://www.budget.gc.ca/2016/docs/plan/budget2016-fr.pdf.
3. **Budget de 2016.** https://www.budget.gc.ca/2016/docs/plan/budget2016-fr.pdf.
4. **Rapport d'étape sur la phase 1 du nouveau plan en matière d'infrastructure.** http://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/2018/Infrastructure%20update/Status%20Report%20on%20Phase%201%20of%20the%20New%20Infrastructure%20Plan_FR.pdf.
5. **Communiqué de presse du gouvernement du Canada publié en juin 2018.** https://www.canada.ca/fr/bureau-infrastructure/nouvelles/2018/06/le-canada-contribue-a-la-protection-contre-les-inondations-des-collectivites-situees-dans-les-environs-du-lac-manitoba-et-du-lac-saint-martin--540-.html.
6. **Plan Investir dans le Canada.** https://www.infrastructure.gc.ca/site/alt-format/pdf/plan/icp-pic/IC-InvestingInCanadaPlan-FRA.pdf.
7. **Approaches to Making Infrastructure Spending More Productive.** https://www.cbo.gov/system/files?file=115th-congress-2017-2018/presentation/53932-presentation.pdf [EN ANGLAIS SEULEMENT].
8. **Demande d'information 0271. Novembre 2016. Finance Canada.** http://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Info%20Requests/2016/IR0271_FC_FES_FR.pdf